

# 東京（首都圏）一極集中に関する論点と課題

伊藤久雄（NPO法人まちぽっとスタッフ）

「東京一極集中」の是非をめぐり、東京都と地方の間で溝が深まっている。1～2日に福井市で開催した2024年の全国知事会議で、東京都の小池百合子知事は人口問題に関する緊急宣言案に反発し、他の知事と応酬を繰り返した。人口減少が全国的な課題となるなか、知事会が一枚岩となり、国に踏み込んだ対応を求めている。

これは、『「東京一極集中」深まる溝 全国知事会、都と地方論争 人口減対策・税源の偏在是正 国へ提言、かじ取り難しく』と題して報じた日本経済の記事である（2024年8月7日付け）。小池知事の発言は妥当なのか、一極集中問題に「都と地方の対立」があっているのか等課題は多いが、本稿では一極集中に関する論点整理を試みたものである。

## 1. 全国知事会「人口減少問題打破により日本と地域の未来をひらく緊急宣言」と貴家知事の反論

『「人口戦略対策本部の設置に当たり、特定の地域への人口や産業の集積と日本全体の人口減少を関連づけた考え方は、因果関係が不明確であり、本質的な課題解決につながらないため、削除すべき」との意見（東京都）があった。』とは、8月2日にまとめられた「令和7年度 国の施策並びに予算に関する提案・要望」の政策提案、「人口減少問題打破により日本と地域の未来をひらく緊急宣言」に関する東京都（小池知事）の反対意見である。

緊急宣言の全文は以下のとおり。

### <人口減少問題打破により日本と地域の未来をひらく緊急宣言>

我が国は「人口減少」という強力な波に呑まれ、その奈落の底に引き込まれつつある。確かな未来を手にするのか、奈落へと落ちていくのか。東アジアに共通するこの危機から脱却していくのか否か。私たちは、歴史的な岐路に立ち、前者の道を選んで今こそ踏み出していかなければならない。

昨年の我が国の出生数は統計開始以来最少の72万7277人となるとともに、合計特殊出生率も1.20と過去最低を更新した。昨年国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」によると、このままでは2100年には6300万人と日本の総人口は半分に縮んでいくとされており、そこからさらに縮小していくと見込まれている。

急速な人口減少が進めば、医療・福祉、買い物、教育など、一定の人口規模が必要な生活サービスの提供が困難となるほか、人手不足により公共交通やインフラの維持管理も困難となる。

さらに、消費者人口の減少は、国内市場の縮小をもたらし、我が国の投資先としての魅力を低下させる。同時に、人口減少は労働力不足だけでなく、人々の集積や交流を通じたイノ

バージョンを生じにくくさせることによって研究開発能力などの低下を招く。次の世代に持続可能で夢や希望を描くことができる未来を引き継いでいくために、地方部も大都市部も共に地域経済の成長を図り、子育てなど安心して生活できる新たな社会づくりに挑戦していく必要がある。

人口減少問題について、国は過去 10 年間、「地方創生」等の中で進めてきたが、個別の施策では成果が上がったものの、マクロレベルでは成果が出ていない。これは、特定の地域への人口集中や、(※) 子育てに係る経済的・時間的な負担、さらに、大規模災害リスクの観点も踏まえ、解決困難な構造的課題に対して、国全体で集中して施策を投入できていなかったためである。

我々は、福井県における全国知事会議において志を固め、人口減少問題に対し 47 人の知事が一致結束して立ち上がることとした。全国知事会として「人口戦略対策本部」を組織し、我が国が直面する最大の危機である人口減少問題に立ち向かうこととし、幾多の困難が待ち受けていようとそれらを乗り越えるべく、現場主義と創意工夫で課題解決の先導的役割を果たし、総力を挙げて怒涛のような人口減少への構造的潮流を食い止め、この国とそれぞれの地域を新たな未来へと導いていく壮大な挑戦に乗り出す決意である。

現下の人口減少の構造を改めていくためには、①人口や産業が特定の地域に集中している現状を見過ごすことなく、(※) 地方部も大都市部も人口減少傾向に歯止めをかけ、地域における社会減を緩和する対策、②子どもや若者が将来に夢を描きながら、その希望に応じて、パートナーと出会い、結婚し、安心して妊娠・出産・子育てができる、保育・教育の無償化をはじめとする子ども・子育てにやさしい社会へ転換する対策、③人口減少地域においても住み続けることができる持続可能な地域づくり対策などの重要課題について、国も地方も、そして民間企業をはじめ様々な主体、国民が連携協力して、真に効果的な施策や運動を展開していくことが、希望ある未来へと繋がる筋道であり、災害に強く豊かな国をつくることになる。

国においては、こうした人口減少問題の構造的課題解決を国政の中心に据え、人口戦略を総合的に推進する組織や体制を整えて、地方と協力しながら、機動的かつ戦略的に必要な政策手段を重点的に投入されるよう強く求める。また、国や地方団体のみならず、経済界・労働界・社会福祉団体・教育機関をはじめ広く国民の皆様にご賛同をいただき、課題解決に向け連帯して行動を起こしていただくようお願いする。

以上、決議する。

上記宣言の※がつけられた以下の 2 か所が小池知事が反論した箇所である。

- 人口減少問題について、国は過去 10 年間、「地方創生」等の中で進めてきたが、個別の施策では成果が上がったものの、マクロレベルでは成果が出ていない。これは、特定の地域への人口集中や、(※) 子育てに係る経済的・時間的な負担、さらに、大規模災害リスクの観点も踏まえ、解決困難な構造的課題に対して、国全体で集中して施策を投入でき

ていなかったためである。

- 現下の人口減少の構造を改めていくためには、①人口や産業が特定の地域に集中している現状を見過ごすことなく、(※) 地方部も大都市部も人口減少傾向に歯止めをかけ、地域における社会減を緩和する対策(中略)などの重要課題について、国も地方も、そして民間企業をはじめ様々な主体、国民が連携協力して、真に効果的な施策や運動を展開していくことが、希望ある未来へと繋がる筋道であり、災害に強く豊かな国をつくることになる。

## 2. 首都(首都機能)移転問題と東京都の対応

全国知事会における小池知事の姿勢をみるにつけ、思い出すのは首都(首都機能)移転問題の際の石原知事である。首都(首都機能)移転は、1990年(平成2年)に衆・参両議院において「国会等の移転に関する決議」を採択し、平成4年の「国会等の移転に関する法律」の制定を経て、首都機能を東京から移転する計画を進めた。石原知事は1999年に知事に就任すると、首都機能を東京から移転することに真っ向から反対し続けた。

当時の都の意見は、「首都移転の再検証について」(平成13年10月)に簡潔にまとめられている。

### <首都移転の再検証について 結論>

#### (1) 莫大な首都移転費用と大規模な自然環境破壊

首都移転に要する費用は、国会等移転審議会の想定によると、12兆3,000億円となっていますが、再試算したところ、20兆1,000億円にもものぼると推計され、また、これ以外にも広域交通網の整備などに多大な費用がかかります。

さらに、首都移転により、8,500ha(山手線内側の1.3倍)もの森林等が開発され、大規模な自然環境破壊となります。

#### (2) 国政運営上の支障

皇居は新都市に移さないことになっているため、天皇陛下や国会、政府関係者が新都市と東京との間をひんぱんに往復せざるをえず、天皇陛下の国事行為をはじめ、国政運営に大きな支障が生じます。

#### (3) 首都として様々な問題を抱える新都市

首都として機能するためには、空港をはじめ国外、国内とのアクセスが重要ですが、新都市はその面でかなりの不便さがあります。

また、首都としての警備体制をとる上で、不十分な点があり、さらに移転先候補地によっては、活断層の密集地帯にあり、防災上の不安を抱えています。

#### (4) 日本にマイナス効果をもたらす首都移転

国が首都移転の理由にあげている「一極集中に伴う弊害の是正」「移転跡地の活用によ

る東京の災害対応力の強化」に、首都移転は効果がないことが明らかとなりました。

また、首都移転を行うと、日本経済全体の実質GDPは最大 13 兆 7,000 億円も減少すると推計されます。

#### (5) 首都圏と日本の再生

今なすべきは、首都圏の再生を図り、日本に活力を取り戻すことです。そのためには、現在進められている都市再生プロジェクトを推進し、首都圏が国の要として十全な機能を果たすようにすることこそ、日本のとるべき途です

以上のような都の姿勢は、結局のところ「(5) 首都圏と日本の再生」にあったととらえるべきである。2002 年（平成 14 年）に成立した都市再生特別措置法を背景に、羽田空港の国際化、首都圏三環状道路（首都圏中央連絡自動車道、東京外かく環状道路及び中央環状線）の整備、都市再生緊急整備地域の指定や様々な規制緩和による大規模再開発の促進などがすすめられたのである。

### 3. 東京（東京圏）一極集中の現状と要因

2021 年 3 月、国土交通省は「東京一極集中の現状と課題 国土の長期展望に係る意見交換会」をまとめている。

#### (1) 東京一極集中の現状

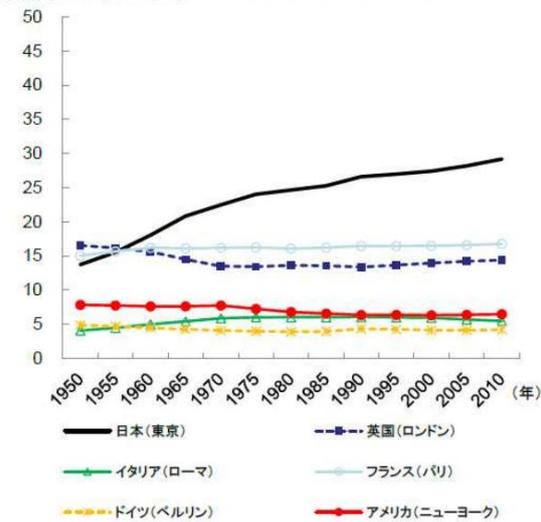
- 東京圏の人口は、一貫して増加しており、2018 年では約 3,658 万人（全国の約 3 割）となっている。
- 一方、名古屋圏、大阪圏の人口は、2000 年代前半から横ばい傾向にある。

#### (2) 首都圏への人口集中の国際比較

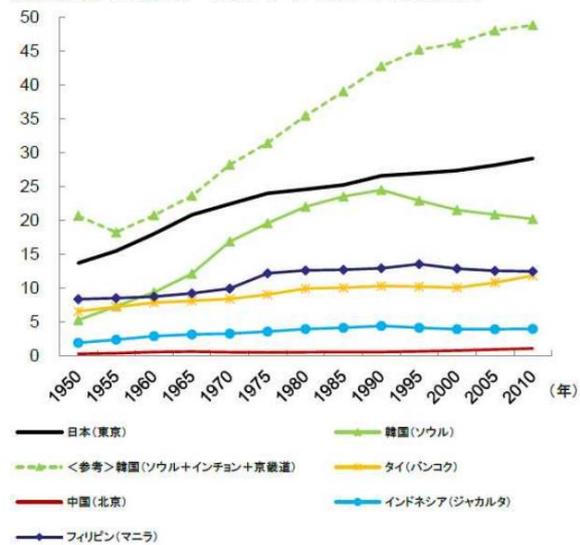
- 国際的に見て、日本は首都圏人口の比率が高くかつ上昇が続いている。  
(次ページ：グラフ 欧米諸国との比較、東アジア諸国との比較)
- ・特に欧米諸国との比較では、継続して上昇しているのは東京のみである。他の諸国は横ばい、もしくはやや減少傾向にある。
- ・東アジア諸国との比較では、＜参考＞として示されているソウル、インチョン、京畿道の合算値が東京を大きく上回る上昇率を示しているものの、ソウルだけをみると 1955 年頃から 1990 年頃までは東京を上回る上昇率であったが、1990 年以降は継続して減少に転じている。
- ・その他の東アジア諸国は、マニラとバンコクはやや上昇傾向にあるが、北京およびジャカルタは横ばいに推移している。

#### 首都圏への人口集中の国際比較

(首都圏人口/総人口、%) 欧米諸国との比較



(首都圏人口/総人口、%) 東アジア諸国との比較



出典：UNWorld Urbanization Prospects The 2011 Revisionより作成。

※各都市の人口は都市圏人口。ドイツ(ベルリン)、韓国(ソウル)は都市人口。日本(東京)の値は2005年国勢調査「関東大都市圏」の値。中心地(さいたま市、千葉市、特別区部、横浜市、川崎市)とそれに隣接する周辺都市が含まれている。

<参考>韓国はKOSIS(韓国統計情報サービス)のソウル、インcheon、京畿道の合算値。

(3) 東京圏の転入超過数 (年齢階級別)

- 東京圏への転入超過数の大半を 10 代後半、20 代の若者が占めており、進学や就職が一つのきっかけになっているものと考えられる。

(4) 東京圏在住者に占める東京圏出生者の増加

- 現在東京圏に在住している人のうち 50 歳代を境に、それより若い成人層で東京圏出生者の割合が高まっている。
- 東京圏で出生した人のうち、両親とも東京圏出生者である人の割合は増加傾向であり、30 歳前後を境に若年層で高まっており、東京圏出生者の割合がさらに高まっていくものと考えられる。

(5) 東京の出生率の低迷 (2019 年)

- 2019 年時点では、東京圏は合計特殊出生率が低く、特に東京都では極めて低い水準。

(6) 考えられる東京一極集中の要因

- 都道府県別の大学入学定員と県内高校大学進学者数の比較をみると、東京都の大学入学定員が突出して高く、大学に進学した東京都の高校出身者数より約 8 万人多い。
- ・大卒相当以上の人の国内での移動(出身地と在住地の関係)を見ると、日本では首都圏外出身者の 1 割程度が首都圏に在住しており、これは欧州諸国ではほとんど見られない動き。

- ・首都圏に所在する大学の学生は9割近くが首都圏で就職し、首都圏以外に所在する大学の学生も一定数は首都圏で就職。
- ・地方出身者で地元を離れている若者のうち、高校時代までに地元の企業のことをよく知っていたという人は出身市町村へUターンしたいと考える割合が高い。
- 東京圏流入者が移住することを選択した背景となった地元の事情
  - ・東京圏への流入者の移住の背景となった地元の事情としては、「仕事」や「進学先」関係の割合が高いが、女性を中心に「利便性」や「娯楽」、「閉塞感」等と回答する人も一定数存在。
  - ・日本では、欧州諸国に比べて、「夫は外で働き、妻は家庭を守るべきだ」という意識が強い。
  - ・東京圏外出身の女性のうち東京圏へ流入している女性は、他の女性に比べ、「出身地の人たちが夫は外で働き、妻は家庭を守るべき」という意識を持っている」、と考えている人の割合が高い。
- 一度東京に来ると、地方に移住しにくい環境
  - ・全国的に展開している企業において、地域限定正社員、職務限定正社員を雇用する企業は15%前後。
  - ・地域限定正社員や職務限定正社員への応募意向がある学生数に対し、その就職予定の学生数は少なく、学生の希望との間でギャップが存在

#### (7) 一極集中緩和の可能性のある要素

- テレワークの進展による「職場と仕事の分離」
  - 地方移住への関心の高まり
    - ・ふるさと回帰支援センターの来訪者・問い合わせ件数は、近年飛躍的に増加しており、地方移住への関心は高まっていると考えられる。
    - ・特に、40代までの若い世代が地方移住へ高い関心を示している。
    - ・新型コロナウイルスの影響下において、年代別では特に20歳・30歳で地方移住への関心が高まっており、そのうち、20代を地域別にみると、特に東京都23区居住者で地方移住への関心が高まっている。
  - 「豊かさ＝賃金の高さ」からの意識転換
    - ・東京都の可処分所得は全世帯平均では全国3位だが、中央世帯(※2)の平均は12位。
    - ・一方で中央世帯の基礎支出(※3に示す食・住関連の支出を言う。)は最も高いため、可処分所得と基礎支出との差額は42位。
    - ・更に費用換算した都道府県別の通勤時間(※4)を差し引くと、東京都が最下位。
- ⇒ 東京都の中間層の世帯は、他地域に比べ経済的に豊かであるとは言えない。
- ※2 中央世帯とは、各都道府県ごとに可処分所得の上位40%～60%の世帯を言う
- ※3 基礎支出＝「食料費」＋「(特掲)家賃＋持ち家の帰属家賃」＋「光熱水道費」。なお、

「持ち家の帰属家賃」は全国消費実態調査で推計しているもの。

※4「平成30年住宅土地統計の通勤時間」、「令和元年毎月勤労統計地方調査における一ヶ月当たり出勤日数」及び「令和元年賃金構造基本統計における一時間当たり所定内給与」を用いて国土交通省国土政策局で作成。（所定内給与は居住都道府県における数値を適用）

#### 4. 東京一極集中のリスク

令和元年9月、内閣官房国土強靱化推進室がまとめた「戦略的政策課題『東京一極集中リスクとその対応』」において、東京一極集中のリスクがほぼ網羅的に列挙されているので、ここで紹介する。

東京一極集中における災害時に想定される具体的なリスクについて、中央防災会議首都直下地震対策検討WG資の被害想定を以下の3つに分類するとともに、45の「起きてはならない最悪の事態」との関連を以下に3つに整理している。

- ① 人口や資産の集中によるリスク
- ② 首都中枢機能への影響としてのリスク
- ③ 地域・地盤の脆弱性によるリスク

なお紙幅の関係で項目のみ紹介する。詳しくは参考資料を読んで頂きたい。

##### (1) 人口や資産の集中によるリスク

###### A 膨大な建物被害と人的被害

【被害想定】 全壊及び焼失建物棟数（最大）：約61万棟、死者数（最大）：約1万6,000人～約2万3,000人

###### B 救急・救助活動、医療活動の不足

【被害想定】 対応が難しくなる入院患者数：約1万3,000人

###### C 帰宅困難者による混乱

【被害想定】 帰宅困難者数：約640万人～約800万人

###### D 避難所の不足

【被害想定】 2週間後の避難者数：約720万人（内避難所外約430万人）

###### E 情報通信の集中・輻輳に伴うサービス停止

【被害想定】 1日後の回線不通率：48%、1日後の携帯停波基地局率：46%

###### F エネルギー供給施設等の被災による電気、ガス等の利用停止

【被害想定】 1週間後の電気供給能力：約2,800kw（ピーク需要比52%）、1週間後のガス供給停止戸数：約125万7,000戸

###### G 東京湾コンビナートの被災による混乱と生産停止による影響

【被害想定】 流出：約60施設、破損等：約730施設

H 道路・鉄道の被災による交通混乱

幹線道路を中心として深刻な交通渋滞が発生することが想定される。鉄道が被災した場合長期間にわたり不通状態が継続するおそれがあり、企業活動等に大きな影響・混乱が生じるおそれがある。

I 物流停滞による物資不足

【被害想定】 東京湾内で被害を受ける岸壁数：約 250 岸壁

J 上下水道施設被災による利用停止

【被害想定】 1 週間後の断水人口：約 851 万 6,000 人、1 週間後の下水支障人口：約 119 万 9,000 人

K 密集市街地における火災

【被害想定】 地震火災による死者数（最大）：約 8,900 人～約 1 万 6,000 人

L 産業廃棄物処理場など復旧・復興のための土地不足

【被害想定】 災害廃棄物発生量：約 9,800 万トン（約 8,500 万 $\text{m}^3$ ）

(2) 首都中枢機能への影響としてのリスク

A 被災による政府職員等の対応力の低下

職場に到達することのできる職員数が圧倒的に不足することが想定される。

B 企業の本社機能の停滞による全国的な経済活動の低下

全国にわたる関係の店舗・工場、顧客・取引先、消費者等に影響が及ぶ可能性がある。

C サプライチェーン寸断による全国への生活から経済までの広範囲にわたる影響

石油化学系の部品供給が停止すると、自動車メーカーの他、様々な産業への影響が全国へ波及する可能性がある。

D 羽田・成田空港の同時被災による海外及び国内の航空輸送への影響

両空港のアクセスを含めた被災は航空輸送に大きな影響を及ぼす。

E 金融中枢機能の混乱

・東京証券取引所等における証券取引については、大規模な災害発生等の社会情勢、情報が錯そうする中での流動性や価格形成の公正性・信頼性、証券会社等が被災した場合の市場参加者に対する機会の平等の確保等の観点から、一時的な取引停止が想定される。

・インターネットや海外等を中心に、被災情報や証券市場等に対する風評が流布され、市場の不安心理が増幅するおそれがある

F 国際的な信用失墜による海外への企業移転

・生産活動の低下や海外貿易の滞りが長期に渡った場合、調達先の海外への切り替えや生産機能の国外移転など、我が国の国際競争力の不可逆的な低下を招く可能性がある。

・日本経済・日本企業に対する信頼が低下した場合、日本市場からの撤退や海外からの

資金調達コストの増大、株価や金利・為替の変動等に波及する可能性がある。

(3) 地域・地盤の脆弱性によるリスク

- A 海抜0m地帯など低地における高潮・津波・洪水による長時間の浸水の影響  
高潮・津波・洪水による浸水被害が発生したり、長期間湛水したままの状況が続く危険性がある。
- B 軟弱地盤における液状化や地盤沈下等の影響  
首都圏には軟弱地盤に人口密集地域があるため、被災による液状化や地盤沈下の影響が、災害の復旧への支障となる可能性がある。

<参考> 首都圏での災害による被害額の推計

- 中央防災会議試算 首都直下地震の被害額推計 95.3兆円（資産等の被害+経済活動への影響）
- 土木学会試算※ 巨大災害における長期的な経済低迷効果を推計した経済被害推計  
首都直下地震（20年）731兆円 東京湾巨大高潮（14ヶ月）46兆円 東京荒川巨大洪水（14ヶ月）26兆円
- ※「国難」をもたらす巨大災害対策についての技術検討報告書（2018年6月）

5. 東京一極集中是正に関する国の施策

前項で取り上げた内閣官房国土強靱化推進室の「戦略的政策課題『東京一極集中リスクとその対応』」には、「東京一極集中是正に資する施策の分類」がまとめられている。この施策の分類は、まち・ひと・しごと創生基本方針2019」の国の計画を参照してつくられている。

各計画※に記載されている東京一極集中是正に資する施策の例

総合的施策	東京圏から分散化させる施策	東京圏と地方の対流を生む施策	地方を活性化させる施策
<b>ハード系</b> インフラ整備 通信環境整備 施設整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>○政府関係機関の地方移転</li> <li>○中枢管理機能のバックアップ</li> <li>○エネルギーの分散化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○スーパー・メガリージョンの形成</li> <li>○地域間の対流を促進する国土幹線交通体系の構築</li> <li>○エネルギーネットワークの充実</li> <li>○コンパクト+ネットワーク</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域の活性化を支援する交通体系の整備</li> <li>○農山漁村の生活環境の整備</li> <li>○魅力ある地域づくりのためのグリーンインフラの推進</li> </ul>
<b>ソフト系</b> 人材（育成・流動化・マッチング） 企業（起業）支援、 インバウンド需要喚起	<ul style="list-style-type: none"> <li>○23区内大学定員抑制</li> <li>○本社機能の移転促進</li> <li>○地方移住への支援（Uターン促進、マッチング支援）</li> <li>○高齢化に伴う対応（元気なうちの地方移住）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○農山漁村との共生・対流（子供の農山漁村体験の充実）</li> <li>○地域興し協力隊の拡充</li> <li>○「関係人口」の創出・拡大</li> <li>○世代・地域を越えた異文化間の交流促進</li> <li>○知的交流拠点の普及促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域産業の活性化</li> <li>○地方創生を担う人材・組織育成</li> <li>○地域のコミュニティ対策</li> <li>○観光振興による地域の活性化</li> <li>○文化が育む豊かで活力ある地域社会構築</li> </ul>

※まち・ひと・しごと創生基本方針2019、国土形成計画、国土利用計画、社会資本整備重点計画の記載を参照

上記（前ページ）の分類について、内閣官房国土強靱化推進室は「東京一極集中是正に対

しては、直接的に作用する「東京圏から分散化させる施策」が有効」とし、「ソフト系の施策は具体的な施策をまち・ひと・しごと創生基本方針 2019 等で推進しているが、ハード系の施策のさらなる具体化が必要」と指摘している。ただし具体的には@国土構造の観点からインフラ等による東京一極集中是正の定量的な分析について議論が必要、と述べるにとどまっている。

そこで検討したのが「東京一極集中の脆弱性を把握するモニタリング指標」である。

東京一極集中の脆弱性を把握するモニタリング指標について、次のような考え方の上で、下表のような「モニタリング指標としての候補案」を提起している。

- 全国と東京圏の対比を把握する「①東京一極集中の状況を表す指標」
  - 東京圏内の危険区域の人口状況に着目した「②東京圏の危険区域を考慮した指標」
- に分けて整理。①については、災害リスクの特性を踏まえ(a) (b) (c)の3つに分類

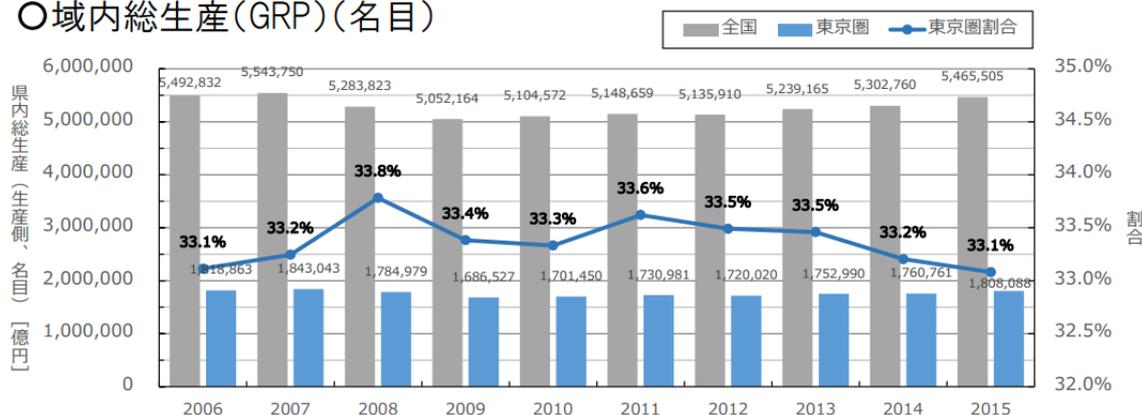
#### 【モニタリング指標としての候補案】

①東京一極集中の状況を示す指標		②東京圏の危険区域を考慮した指標
(a)人口・家屋数	○人口(総人口、転入数) ○家屋数 ○木造家屋棟数	○直轄河川の浸水想定区域における人口 ○震度6強以上の人口 ○液状化の可能性のある区域の人口
(b)ライフライン	○エネルギー消費量 ○電力消費量 ○発電量 ○電話加入数	
(c)経済・企業活動	○就業者数(雇用) ○大企業の割合 ○域内総生産 ○海上出入貨物量 ○年間出荷量	

それぞれの候補案には詳細な提案があるが、ここでは割愛する。ぜひ参考資料を読んで頂きたい。電話加入数のように、すでに指標とはなりえないと思われるものもあるが、「戦略的政策課題の年次計画 2020 への反映について」(令和 2 年 3 月 23 日 内閣官房国土強靱化推進室)をみてもより具体的な検討が進んでいるとは思われないので、1つだけ、これまで紹介してきた国の検討過程ではあまり触れてこなかったとおもわれる、①東京一極集中の状況を示す指標の(c)経済・企業活動について簡単にみておきたい。

経済・企業活動についての指標は、○就業者数(雇用)、○大企業の割合、○域内総生産、○海上出入貨物量、○年間出荷量の5指標である。ここでは「域内総生産」に関わる指標を1つ紹介する。

## ○域内総生産(GRP)(名目)



この指標で注目したのは、2011年以降東京圏の割合が低下しているにも関わらず、東京都はほぼ横ばいになるということである。域内総生産の指標はこれ1つだけでないので、1つの指標だけで断定することはできないが、東京圏全体と東京都との関係も重要な課題だと考えたいと思う。

▽ ▽ ▽

戦略的政策課題の年次計画への反映方針は、戦略的政策課題の年次計画2020への反映方針が示された。しかしこの時以降は、おそらくこの方針が継承されていると思われるので、この時示された「年次計画に記載する推進方針(案)」を示したい。

### 【年次計画に記載する推進方針(案)】

#### (1) 東京一極集中リスク軽減のための推進方針

- ① 東京一極集中の要因を分析するとともに、まち・ひと・しごと創生総合戦略や国土形成計画における東京一極集中の是正に向けた取組と連携して政府全体で推進
- ② 東京圏から分散化させる取組みの推進とともに、特に東京の受け入れ先となる地方のインフラ整備等の地方活性化に資する取組を推進
- ④ 施策の推進に当たっては、EBPMの観点で踏まえ定量的データから効果を検証  
※EBPMとは、政策目的を明確化したうえで合理的根拠に基づく政策立案のこと
- ⑤ 施策の推進に当たっては、東京の利便性や国際競争力を損なうことないように配慮
- ⑥ 被災地からの復興についても、企業誘致など地方活性化の取組を重点的に支援

#### (2) 以下略

## 6. 今後の課題

内閣官房国土強靱化推進室がまとめた「東京一極集中のリスク」は、あらためて網羅的に示されると衝撃的であり、また土木学会が試算した「長期的な経済低迷効果」を推計した経済被害推計の金額—首都直下地震(経済低迷20年)731兆円も、およそ考えられないような膨大さである。

このような巨大なリスクに対する国の対策は、特に東京圏から分散化させる施策（特にハード系）は、そもそも国の各省庁や東京都の合意が得られているとは言い難い。したがって、施策を具体化する作業も進んでいない。特に東京都は最初に取り上げた全国知事会における小池知事の発言のように、自らの課題として考えられていない。

東京都（都庁マネジメント本部）も、東京一極集中の問題について令和5年度の識者を招き、意見交換している、出席者は知事、副知事、教育長、東京都技監、政策企画局長、総務局長、財務局長ほかというように、都の幹部が総ざろいの会議である。昨年度（令和5年度）には東京一極集中について2回の会議を持っている。

<第7回> 令和5年9月12日（火）

議題 「東京一極集中の問題について」

<第8回> 令和5年9月20日

この会議での2人の識者の発言は、ともに東京一極集中を肯定的に捉えたものであった。会議時間は1時間ということもあり、都庁幹部の発言は議事録にはないが、都の姿勢が窺われるものであった。第8回で意見を述べた識者の発言を紹介しておきたい。

#### **【講義テーマ】「東京一極集中と呼ばれるものにどう向き合うべきか」**

- ・ 東京一極集中において、地域間の所得格差が問題視される。地域間の所得格差を所得分配で解消する方法は、例えば、大都市の低所得者から地方の高所得者への再配分が起こる可能性もあり、経済学的にはいいアイデアではない。
- ・ 東京に人口が集中することで、日本全体の出生率が下がるとの指摘がある。東京と全国平均とでは有配偶出生率には違いがない。一方で東京は未婚率が高く、東京の出生率の低さは未婚率の問題。
- ・ 東京を含む大都市は生計費が高く、結婚すると周辺県へ転出する傾向があり、結果的に未婚率が高くなる。周辺県も含めた出生率で比較すれば、全国平均と変わらない水準になる。都市圏として捉えることが重要
- ・ 長い歴史のなかで、スペイン風邪、関東大震災、第二次世界大戦、コロナなど様々なショックがあったが、日本では都市への集積を続けてきた。都市に集積することで生産性を高めて豊かな生活を享受しており、他の先進国も同様である。
- ・ 今、日本で起きているのは東京への一極集中ではなく、地方の都市も含めて大都市化が起きている。産業構造が集積の経済や知的サービスに移っていった場合に、付加価値を生み出すには大都市という環境が必要

小池知事の発言など、このような識者の発言に影響されていないことを願うばかりだ。

なお、この都庁マネジメント本部の第2回会議で、藻谷浩介氏が「地方との共存共栄に向けた、東京と地方との連携」について話されている。その内容は以下のとおり、

**「地方との共存共栄に向けた、東京と地方との連携」 藻谷浩介氏**

- ・ 都市戦略の視点で言うと、東京は住んでない人に利用されることに価値のある街
- ・ 東京は出入り自由な国際都市にした方がよい。世界中の人が、気が付けば東京で多くの時間を過ごしているという状況をつくることが要。また、二地域居住など、東京の住人に地方を知ってもらう機会を増やしていくことが重要
- ・ 東京圏の人口は約 3,800 万人で圧倒的に世界一。しかし、規模の利益には限界がある。東京のやるべきことは、地方と連携して、世界中の人たちが東京という大都会を楽しみながらクリエイティブに色々なことをしに来る出稼ぎの場所になること
- ・ 日本だけでなく、世界中で少子化が進んでいる。一方、70 歳以上の人口増のピークを越えたのは日本だけ。社会の空気が変わる転機にある。みんなのために赤ちゃんファーストを進める時期にきている。

▽   ▽   ▽

二地域居住なども一極集中問題の重要なテーマの 1 つではあるが、ここでは割愛する。また東京都と他の道府県との財源格差、都道府県の財政問題も都と他の道府県とで見解を異にする問題であり、一極集中問題と合わせて議論すべき課題であるが、モニタリング指標候補案には「財政」が入っていない。これらは別の機会に取り上げたいと思う。

なお、二地域居住問題については、国土審議会 推進部会「移住・二地域居住等促進専門委員会」の中間のまとめを参考として参考資料として載せた。

最後に水野真彦氏（大阪府立大学教授）の論文、「企業はなぜ東京に集中するのか—経済地理学の視点から」が重要な問題提起をされていると思うので紹介する。論文はつぎのような構成をとっているが、最後の「東京一極集中の評価と政策」をみておきたいと思う。

## 目 次

### I はじめに

### II 集積の利益と不利益

### III 都市の属性による要因

### IV 東京一極集中の評価と政策

## <東京一極集中の評価と政策>

これまで、東京への企業の集中は、集積の利益都市の属性による二つの要因によって引き起こされてきたことを述べてきた。また、集積には利益と不利益があり、現実にはその両者のせめぎ合いがあることを指摘した。それらがどの程度発生していて、どのようなバランスにあるかを見極めることが、集中をどう評価するかを左右することになる。もし、東京あるいは大都市への集積の利益が日本全体に波及する、つまり非東京圏の中小都市や農村の経済活動を向上させることが明白であれば、集中を問題視する必要はないかもしれない。しかし、そうした波及ないトリクルダウンが実感として感じられていないことが、現在東京一極集中が問題視される原因であろう。集中・集積をどのように評価し、どのような政策が望ましいかについては様々な意見がある。

(中略)

さらに、一極集中を肯定する議論には、地理的な不均衡を減らす政策は不効率をもたらす、国全体の経済成長にマイナスであるという前提がある。確かに一定の前提のもとで単純化した経済学のモデルとしては正しい命題となりうる。また、もし経済活動を完全に均等に配置するなどの極端な政策をとった場合の弊害は大きいことは確かであろう。しかし、Martin (2015) が指摘するように、地理的不均衡の是正と国の経済成長の間のトレードオフの関係は、実証研究においても明確な結果が出ているものではない。さらに、通勤混雑、住宅購入や家賃の負担は、生産性の分析には反映されないし、都市における「住みやすさ」の完全な定量化は困難で、経済分析には組み込みにくいものである。また、過度の集中による長時間の通勤や労働、保育所不足などによる育児の困難さは、少子化をもたらす社会の再生産を困難にする (中澤 2019a)。全体として、現在の政策の議論において集積の利益が強調される一方で、集積の不利益は過小評価される傾向にあることは意識すべきであろう。政策を考える際に、本稿で述べてきた集積や密集のもつ利益を正当に評価することは必要であり、それを全く無視する政策はうまくいかない可能性が高い。しかし、それを絶対視し、それを妨げるものはすべて悪であるという考えは危険である。

また、集積の程度のみが都市の発展を決めるわけではなく、どのような産業に特化しているかなど、都市の属性もまた重要である。そして、その属性は、歴史のおよび地理的に形成されてきたものである。都市を高密度化し、規模拡大させるという処方箋はシンプルで政策担当者にとって分かりやすいため影響力をもちやすいが、集積はすべてを解決するという万能薬ではない (Martin 2015)。都市の発展を考えるには歴史的な経路や地理的な文脈を踏まえた分析が求められ、その分析に基づいた政策が必要であるというのが経済地理学の立場である。

▽    ▽    ▾

私には難しい議論であるが、少なくとも次の考察は腑に落ちた。

『全体として、現在の政策の議論において集積の利益が強調される一方で、集積の不利益は過小評価される傾向にあることは意識すべきであろう。政策を考える際に、本稿で述べてきた集積や密集のもつ利益を正当に評価することは必要であり、それを全く無視する政策はうまくいかない可能性が高い。しかし、それを絶対視し、それを妨げるものはすべて悪であるという考えは危険である。』参考資料として載せたので、関心のある方はぜひ全文を読んで頂きたいと思う。

さて、私が考える最大の関心事は東京都である。集積の利益を最大限享受しておきながら、巨大なリスク対応は国任せでは他の道府県の理解は得られない。このことを改めて強調しておきたいと思う。

## <参考資料>

- 「東京一極集中」深まる溝 全国知事会、都と地方論争  
人口減対策・税源の偏在是正 国へ提言、かじ取り難しく  
日本経済新聞 2024年8月7日  
<https://www.nikkei.com/article/DGKKZ082606080W4A800C2L71000/>
- 人口減少問題打破により日本と地域の未来をひらく緊急宣言  
(令和7年度 国の施策並びに予算に関する提案・要望 2p)  
[https://www.nga.gr.jp/request/item/26teigenall\\_1.pdf](https://www.nga.gr.jp/request/item/26teigenall_1.pdf)
- 首都移転の再検証について(平成13年10月 東京都)  
[https://www.sp.metro.tokyo.lg.jp/seisakukikaku/chosa/syuto/6\\_siryu/6\\_saikenshow/saikensyo.pdf](https://www.sp.metro.tokyo.lg.jp/seisakukikaku/chosa/syuto/6_siryu/6_saikenshow/saikensyo.pdf)
- 東京一極集中の現状と課題 国土の長期展望に係る意見交換会  
2021年3月11日 国土交通省  
<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001390443.pdf>
- 戦略的政策課題「東京一極集中リスクとその対応」について  
令和元年9月 内閣官房国土強靱化推進室  
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/resilience/dai50/siryu3-1.pdf>
- 戦略的政策課題の年次計画2020への反映について  
令和2年3月23日 内閣官房国土強靱化推進室  
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/resilience/dai53/siryu2.pdf>
- 都庁マネジメント本部 令和5年度 議事概要  
第7回 東京一極集中の問題について 川崎一泰氏  
<https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/tocho-management/5/post-40>  
第8回 東京一極集中と呼ばれるものにどう向き合うべきか 中川雅之氏  
<https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/tocho-management/5/post-41>
- 特集●東京圏一極集中による労働市場への影響  
企業はなぜ東京に集中するのか—経済地理学の視点から  
水野 真彦(大阪府立大学教授) 日本労働研究雑誌 (No. 718/May 2020)  
<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2020/05/pdf/029-039.pdf>
- 国土審議会 推進部会 移住・二地域居住等促進専門委員会  
中間とりまとめ 令和6年1月9日公表、令和6年1月19日追記  
<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001719484.pdf>
- 特集●東京圏一極集中による労働市場への影響  
企業はなぜ東京に集中するのか—経済地理学の視点から

水野 真彦（大阪府立大学教授） 日本労働研究雑誌（No. 718/May 2020）  
<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2020/05/pdf/029-039.pdf>